И. Х. Озеровъ,
ПРОФ. ПЕТЕРБУРГСКАГО УНИВЕРСИТЕТА.

АТЛАСЪ ДІАГРАММЪ
по экономическимъ вопросамъ.

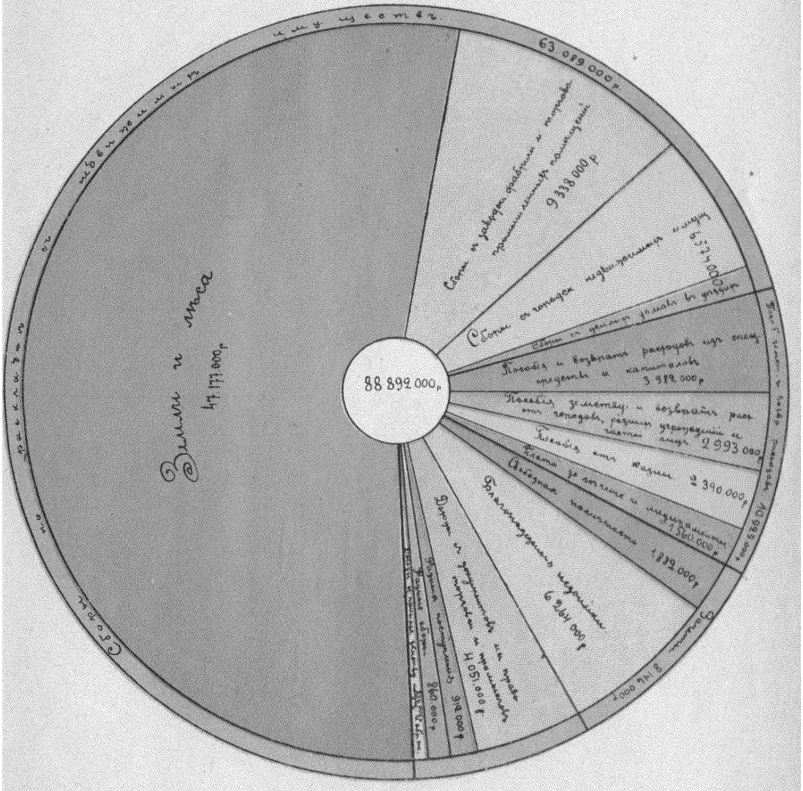
Выпускъ III.

НАШЕ ЗЕМСТВО.

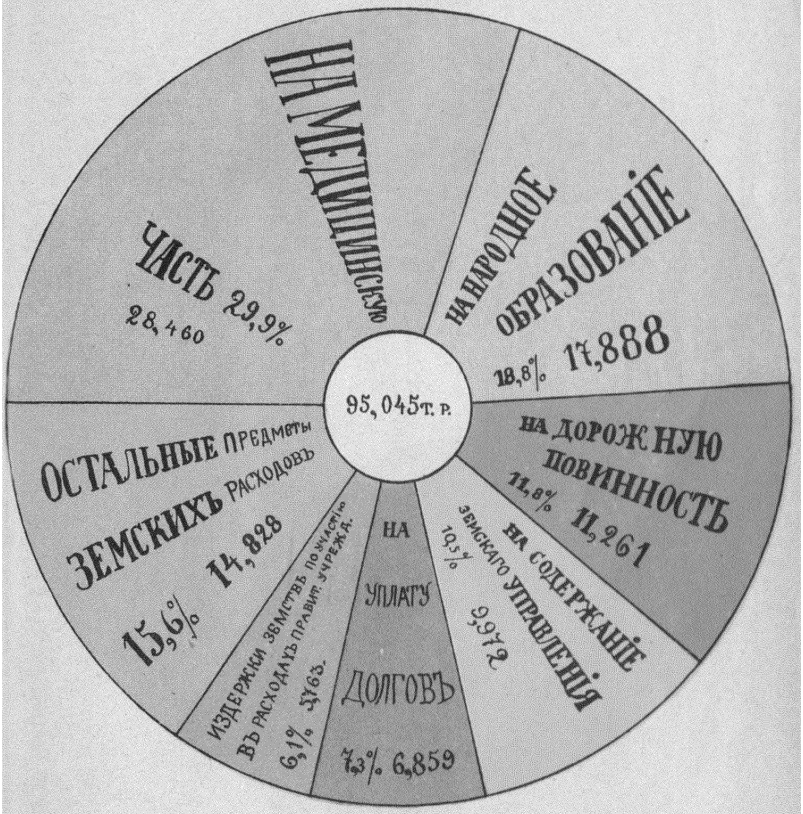


Типографія Т-ва И. Д. Сытина, Пятницкая улица, свой домъ.
МОСКВА.—1908.

Земскій бюджетъ за 1901 годъ.



Расходный земскій бюджетъ по 34 губ. за 1902 г.

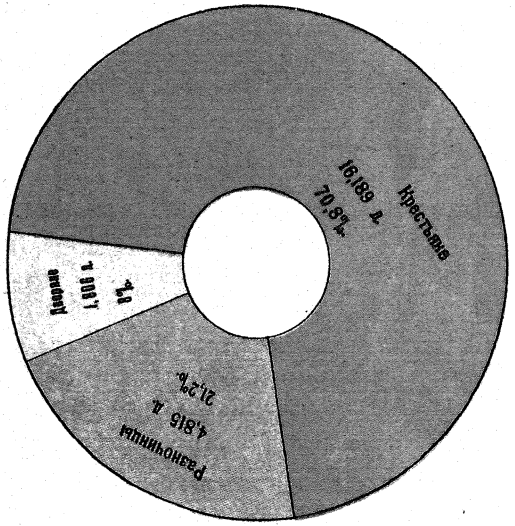


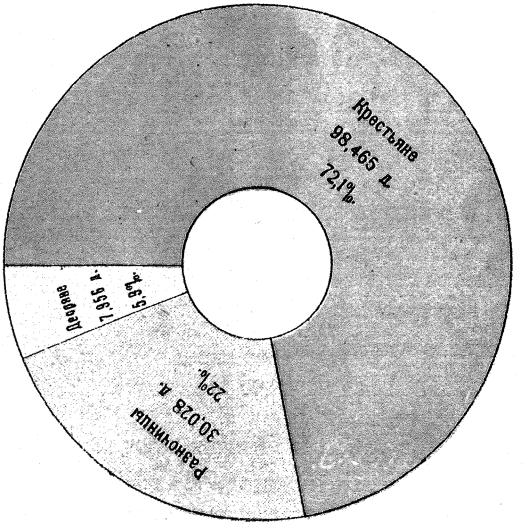
Московская губернія.

1903 г.

1 гласный приходится на слѣдующее количество десятинъ владѣнія каждой группы избирателей.

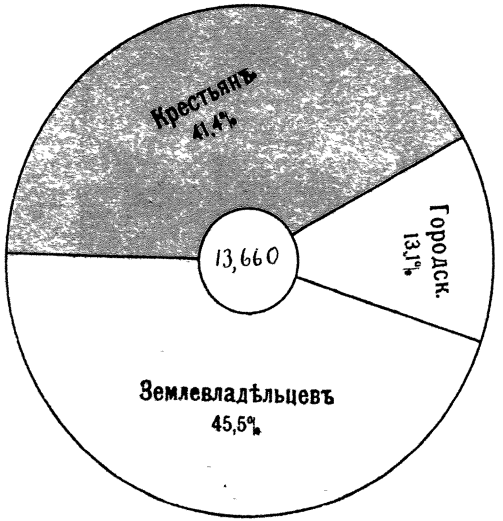
Самарская губернія.



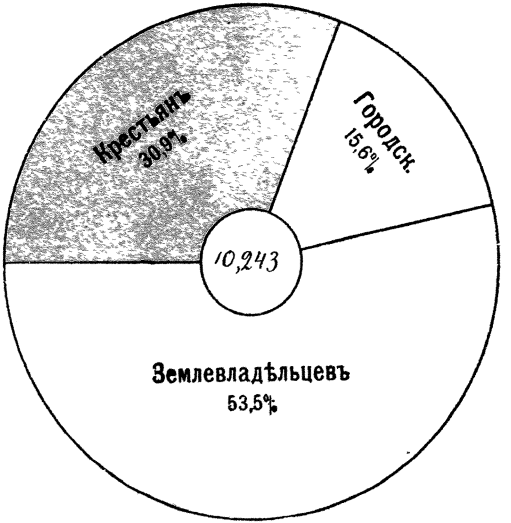


Количество гласныхъ по 34 земск. губ. до 1890 г. и послѣ 1890 г.

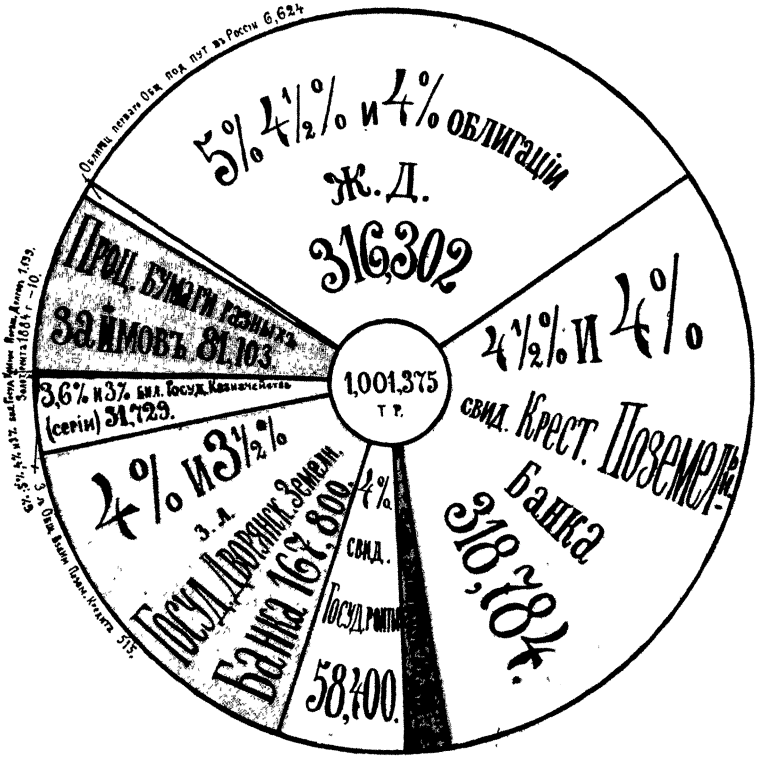
до 1890 г.



послѣ 1890 г.



Куда помѣщаютъ свои средства сберегательныя кассы?
(1905 г.)



Земскіе финансы и старый строй.

Чтобы понять финансовую организацію нашихъ земствъ, нужно имѣть въ виду ту атмосферу, въ которой она слагалась, и прежде всего наши политическія условія: у насъ вверху относились съ недовѣріемъ къ самоуправленію, особенно за послѣднее время, урѣзывали компетенцію земскихъ учрежденій и потому не склонны были снабжать земскія учрежденія достаточными средствами; «какъ бы чего не вышло, если земство будетъ располагать большими средствами»,— думали вверху. Этимъ отчасти объясняется и нормировка промысловаго обложенія и особенно законъ о предѣльности земскаго обложенія 1900 года и даже порядокъ распредѣленія суммъ между государствомъ и земствомъ и такъ далѣе.

На земскіе финансы оказало вліяніе и строеніе нашего государственнаго бюджета, именно его неэластичность, почему многія потребности чисто государственнаго характера переносились на земства и города, переносились только потому, что у государства въ данное время не было средствъ. Такимъ образомъ, на земскомъ бюджетѣ образовался наростъ изъ общегосударственныхъ потребностей, удовлетвореніе которыхъ было обязательно для земскихъ учрежденій, а это сокращало и безъ того скудныя земскія средства, которыя земскія учрежденія могли расходовать на

удовлетвореніе необязательныхъ потребностей, какъ-то: на народное образованіе, медицину и т. д.

Вообще эти необязательныя потребности при старомъ режимѣ сочувствіемъ вверху не пользовались. Здѣсь нерѣдко видѣли проявленіе крамольничества со стороны земскихъ учрежденій, и сокращеніе средствъ, могущихъ итти на удовлетвореніе необязательныхъ потребностей, путемъ расширенія земскихъ обязательныхъ потребностей, съ этой стороны было, пожалуй, даже въ интересахъ стараго режима.

Интересы крупнаго сельскаго хозяйства, торговли и промышленности также оказывали вліяніе на строеніе земскихъ финансовъ.

Такъ, за послѣднее время разразился сельско-хозяйственный кризисъ, цѣны стали понижаться на сельскохозяйственные продукты, а между тѣмъ главнымъ источникомъ обложенія у земствъ была земля, и такъ какъ у нихъ руки были связаны относительно торговли и промышленности, то земскій бюджетъ, главнымъ образомъ, долженъ былъ питаться обложеніемъ земли.

При введеніи земскихъ учрежденій этимъ послѣднимъ предоставлена была полная свобода въ обложеніи земли такъ же, какъ и въ обложеніи торговли. Первоначально, повидимому, исходили у насъ или склонны были исходить изъ англійской точки зрѣнія на самоуправленіе, т.-е. изъ идеи довѣрія къ земству; можетъ-быть, здѣсь имѣлось въ виду и то, что разъ въ земствѣ, главнымъ образомъ, будутъ представлены земельные интересы, то послѣдніе не будутъ склонны слишкомъ высоко облагать землю, такъ какъ, по пословицѣ, никто самъ себѣ не врагъ. Но нѣкоторыя земства воспользовались преобладаніемъ среди себя представителей земельныхъ интересовъ и стали черезчуръ высоко облагать торговлю и промышленность, а такъ какъ тогда уже носилась идея развитія промышленности, и къ жалобамъ этого класса вверху прислушивались, а пред-

ставители промышленности, конечно, стали жаловаться на высокое земское обложеніе, то вотъ закономъ 1866 г. права земствъ въ обложеніи торговли и промышленности были очень урѣзаны, и мы вступили здѣсь на путь французской системы обложенія, т.-е. земствамъ было предоставлено право облагать торговлю и промышленность только въ извѣстной процентной надбавкѣ съ цѣны торговыхъ документовъ, а теперь—съ основного налога.

Затѣмъ государство ввело дополнительные сборы съ торговли и промышленности, дающіе теперь больше, чѣмъ основной промысловый налогъ, но земству въ этихъ дополнительныхъ сборахъ не было предоставлено участія.

Итакъ, права земствъ въ обложеніи торговли и промышленности были сильно сужены въ интересахъ покровительства промышленности, тогда какъ относительно обложенія земли все обстояло постарому, была полная свобода. Но упомянутый сельско-хозяйственный кризисъ и необходимость для земства черпать все больше и больше средствъ именно изъ этого источника и здѣсь въ 1900 году повели къ введенію предѣльности обложенія, въ силу чего можно увеличивать обложеніе недвижимости не больше, какъ на 3%, сравнительно съ предшествующимъ годомъ. Слѣдовательно, и здѣсь, въ концѣ-концовъ, у земствъ были связаны руки.

Вмѣстѣ съ этимъ земства лишились средствъ, и, конечно, многимъ изъ нихъ пришлось сокращать свои необязательные расходы: если не закрывать школы, то и не увеличивать ихъ количества, не развивать медицины и т. д. Это—опять результатъ недовѣрія.

Россія—страна бѣдная, а между тѣмъ велась расширительная политика на Востокѣ, средства требовались большія, вотъ почему фискъ ревниво оберегалъ источники средствъ отъ посягательствъ нашихъ самоуправленій, такъ какъ источники не были разграничены, и

государство и земства сталкивались на однихъ и тѣхъ же источникахъ.

Какъ извѣстно, по положенію 1857 г. для мѣстныхъ повинностей, въ распредѣленіи сборовъ между государствомъ и мѣстными повинностями былъ установленъ пріоритетъ за послѣдними, но по введеніи земскихъ учрежденій скоро этотъ пріоритетъ былъ уничтоженъ, такъ какъ министръ финансовъ находилъ, что иначе земскія учрежденія будутъ развивать необязательныя потребности и тѣмъ оказывать сильную конкуренцію государственному казначейству; но было установлено право плательщиковъ самимъ указывать при уплатѣ земельныхъ сборовъ, куда они предназначаютъ эти взносы—въ пользу земскихъ учрежденій или въ пользу государственнаго казначейства. На бумагѣ выходило очень хорошо. Каждый плательщикъ, въ зависимости отъ того, сознаетъ ли онъ или нѣтъ значеніе услугъ, оказываемыхъ ему государствомъ, чувствуетъ онъ или нѣтъ нравственную связь съ нимъ, можетъ при взносѣ налоговъ заявить,—вноситъ ли онъ сборы въ пользу государственнаго казначейства или въ пользу учрежденія, ближе стоящаго къ нему, т.-е. земства. Но надо имѣть въ виду, что взиманіе налоговъ было въ рукахъ полиціи, а служебное положеніе полицейскихъ органовъ ставилось въ зависимость отъ поступленія государственныхъ сборовъ. Мы видимъ массу строгихъ циркуляровъ, гдѣ исправникамъ грозятъ изъ Петербурга, что если сборы не будутъ поступать исправно, то виновные органы полиціи будутъ строго наказаны, вплоть до увольненія отъ должности или они будутъ понижены въ своемъ служебномъ положеніи.

При такихъ условіяхъ естественно полицейскіе органы оказываютъ сильное вліяніе на крестьянскую массу, побуждая ее дѣлать взносы именно въ пользу государственнаго казначейства, и мы видимъ странныя явленія: въ государственное казначейство иногда вно-

сятся чуть ли не десятки тысячъ рублей, а въ пользу земствъ только 7 руб. съ копейками...

При нашей безправной атмосферѣ это бумажное стремленіе опереть уплату налоговъ на сознаніи якобы нравственнаго долга и предоставить это свободному выбору плательщиковъ совершенно исказилось. Плательщикъ попалъ въ руки полиціи, а полиція направляла его въ государственное казначейство.

Правда, и земства иногда не дремали, и устанавливали даже процентное вознагражденіе въ пользу чиновъ полиціи за исправное поступленіе земскихъ сборовъ, а также измышляли и нѣкоторыя другія формы вознагражденія, но такія земскія постановленія нерѣдко опротестовывались, да и угроза полицейскимъ чинамъ отъ непосредственнаго начальства за неисправное собираніе государственныхъ налоговъ была весьма реальна.

Если плательщикъ не пользовался своимъ правомъ указанія, куда онъ желаетъ направить свой взносъ, то 12% поступленій отчислялось въ пользу земства. Это соотвѣтствовало первоначальному соотношенію между государственными окладными сборами и земскими.

Но государственный бюджетъ росъ за счетъ налоговъ на потребленіе, а земства обречены были питаться, главнымъ образомъ, земельными сборами, и эти отношенія по отдѣльнымъ мѣстностямъ стали очень мѣняться, и иногда земскіе сборы въ общей суммѣ окладныхъ поступленій достигали 37%, а, можетъ-быть, и болѣе, между тѣмъ, по закону 1867 года, неизмѣнно отчислялось только 12%. Это опять уменьшало финансовые рессурсы земскихъ самоуправленій (см. подробнѣе въ моихъ «Основахъ фин. науки»).

Земства жаловались на такой ненормальный порядокъ, ходатайствовали или о возстановленіи своего пріоритета на полученіе суммъ, причитающихся на ихъ долю, или объ отчисленіи на ихъ долю большаго про-

цента. Но дѣло оставалось постарому вплоть до 1899 г., когда порядокъ былъ измѣненъ въ интересахъ земства и когда право указанія, куда плательщикъ желаетъ внести деньги, для крестьянъ было уничтожено, но за частными владѣльцами оно было оставлено, такъ какъ они стоятъ больше внѣ вліянія полиціи.

Итакъ, и при дѣлежѣ земельныхъ сборовъ правительство пользовалось своей властью и обдѣляло земства, почему накоплялось много земскихъ недоимокъ, въ образованіи которыхъ была повинна казна, вотъ почему вполнѣ справедливо, когда въ 1904 году были сложены земскія недоимки, и казна приняла на себя обязанность возмѣстить ихъ.

Государство у насъ за послѣднее время должно было само занимать деньги, поэтому у насъ и нѣтъ такъ называемыхъ субсидій, т.-е. субсидированія государствомъ органовъ самоуправленія при выполненіи ими тѣхъ или иныхъ задачъ.

Избирательная система въ земствахъ также оказываетъ сильное вліяніе на финансовую организацію. Здѣсь преобладали, особенно съ измѣненіемъ этой системы, частные землевладѣльцы, и это сказывалось на оцѣнкѣ земли, крестьянской и частновладѣльческой. Послѣдняя, какъ общее правило, оцѣнивалась ниже крестьянской, и, слѣдовательно, налоги въ большемъ размѣрѣ падали на крестьянскую массу. Я не буду приводить цифръ по этому поводу,—это достаточно извѣстно въ литературѣ.

Сверхъ того, землевладѣльцы, особенно крупные, нерѣдко помногу лѣтъ, даже по десяткамъ лѣтъ, ничего не платили въ пользу земствъ.

Правда, земскія управы, состоящія изъ землевладѣльцевъ, смотрѣли сквозь пальцы на недоимки своихъ людей, полиція же боялась касаться этихъ крупныхъ недоимщиковъ. Въ концѣ-концовъ земскія собранія нерѣдко по безнадежности слагали эти недоимки: не ра-

зорять же человѣка, особенно если недоимка достигала крупной цифры.

А между тѣмъ вѣдь земскій бюджетъ нужно было покрывать, и что же мы видимъ? Земельные сборы увеличиваются, разлагаются на всѣхъ, а такимъ образомъ дефицитъ въ земскомъ бюджетѣ, вслѣдствіе недоимочности крупныхъ землевладѣльцевъ, покрывается путемъ повышенныхъ ставокъ земельныхъ сборовъ. Слѣдовательно, частновладѣльческая недоимка влечетъ за собой повышеніе земельныхъ сборовъ для всѣхъ плательщиковъ; сборы эти разлагаются на всѣхъ земскихъ плательщиковъ, слѣдовательно, и на крестьянъ. Съ крестьянъ ихъ взыскиваютъ, а крупные землевладѣльцы, пользуясь своимъ привилегированнымъ положеніемъ въ земствѣ, опять нерѣдко не платятъ и т. д.

Мало того, земскія земельныя оцѣнки нерѣдко остаются старыми, и земскіе сборы по соотношенію съ этими старыми земельными оцѣнками кажутся черезчуръ высокими; такъ какъ не всѣ знаютъ, въ чемъ дѣло, то землевладѣльцы бьютъ на это и жалуются на высоту земельнаго обложенія со стороны земствъ; между прочимъ, это и было однимъ изъ поводовъ установленія предѣльности земскаго обложенія недвижимыхъ имуществъ.

Удержаніе старыхъ оцѣнокъ при повышающихся сборахъ всегда производитъ впечатлѣніе чрезмѣрнаго обремененія даннаго источника, и землевладѣльцы всѣхъ странъ прекрасно это знаютъ и всегда потому оказываютъ противодѣйствіе земельной переоцѣнкѣ. Вотъ почему и у насъ законъ 1893 г. о земскомъ кадастрѣ также не нашелъ достаточнаго сочувствія въ аграрныхъ интересахъ нашихъ земствъ: работы идутъ очень медленно, потому что эта переоцѣнка не въ интересахъ нашихъ землевладѣльцевъ.

Произведенная переоцѣнка могла бы вскрыть большія наросшія земельныя цѣнности, и тогда нелегко

было бы ускользнуть отъ повышенія поземельнаго обложенія.

Правда, были и другія причины, которыя тормазили у насъ земскій кадастръ, это — мотивы политическаго характера, боязнь того, что третій земскій элементъ, земскіе статистики, при оцѣнкѣ земли будутъ вступать въ сношенія съ крестьянской массой, заниматься пропагандой и т. д. Вотъ почему оцѣночныя работы иногда административнымъ порядкомъ разомъ прекращались для многихъ губерній или, если не прекращались, то предписывалось земскимъ статистикамъ сидѣть въ губернскомъ городѣ и не выѣзжать для производствъ оцѣночныхъ работъ, или просто кандидаты въ земскіе статистики не утверждались губернаторомъ.

Эти же классовые интересы въ земствахъ сказались и на организаціи натуральныхъ повинностей, которыя, ложась на крестьянъ, должны были приниматься, по уставу, въ зачетъ при опредѣленіи сборовъ съ крестьянъ, но на самомъ дѣлѣ этого не дѣлалось, натуральныя повинности, чрезвычайно обременительныя, падали исключительно на крестьянскую массу.

То же мало доброжелательное отношеніе къ земству выражалось и въ нежеланіи организовать кредитъ для земствъ и городовъ, и это опять связывало руки земствамъ въ ихъ работѣ. Удовлетвореніе многихъ культурныхъ задачъ требовало сразу крупныхъ средствъ, которыя не могли быть получены путемъ обложенія, а между тѣмъ кредитъ для земствъ былъ закрытъ. Государственныя сберегательныя кассы какъ бы искусственно вытягивали средства изъ населенія и переправляли ихъ въ Петербургъ, и земствамъ неоткуда было черпать нужныя имъ средства.

Государственный банкъ, по уставу, хотя и могъ давать ссуды земствамъ и городамъ, но фактически почти этого не дѣлалъ, такъ земства и оставались безъ кредита.

Тѣмъ же недовѣріемъ къ земству было продиктовано установленіе дискреціонной власти губернатора надъ земскими бюджетами, не только съ точки зрѣнія ихъ законности, но и съ точки зрѣнія ихъ несоотвѣтствія съ общими государственными пользами и нуждами или вслѣдствіе обнаруженнаго въ земскомъ бюджетѣ явнаго нарушенія интересовъ мѣстнаго населенія.

Вотъ подъ какими вліяніями сложилась у насъ финансовая организація нашихъ земствъ. Конечно, въ настоящее время она должна быть перестроена, и вскрытіе этихъ внутреннихъ пружинъ, двигавшихъ творчество стараго режима въ финансовой системѣ нашихъ самоуправленій, даетъ уже указанія, въ какомъ направленіи должна совершаться эта перестройка. (См. подробнѣе мою брош.: «Земское обложеніе и въ чемъ должна состоять его реформа»).

Составъ доходнаго земскаго бюджета (къ діаг. № 1).

Наши самоуправленія располагаютъ ничтожными средствами: недовѣріе здѣсь наложило свою печать. Такъ, земства 34 губерній за 1901 годъ располагали доходомъ (за вычетомъ переходящихъ суммъ) въ *88.892.000* рублей, при чемъ львиная доля этой суммы получалась отъ обложенія земли и лѣса—*47.177.000* рублей, обложеніе торговли и промышленности давало всего 13,4 милл. руб., при чемъ въ счетъ этой суммы сборы съ заводскихъ, фабричныхъ и торгово-промышленныхъ помѣщеній давали *9.338.000* руб. и обложеніе документовъ на право торговли и промысловъ—*4.051.000* рублей.

Обложеніе городскихъ недвижимыхъ имуществъ и сборы съ жилыхъ домовъ въ уѣздахъ давали *6.574.000* рублей. Правда, здѣсь нѣкоторыя земства включали и сборы съ заводскихъ, фабричныхъ и торгово-промышленныхъ помѣщеній, находящихся въ городахъ, и раздѣлить эти суммы нѣтъ возможности.

Уже отсюда видно, какъ мало торговля и промышленность участвуютъ въ питаніи земскаго бюджета. Между тѣмъ, по даннымъ Министерства Финансовъ, доходность всей земли, частновладѣльческой и крестьянской, опредѣляется въ 903 милл. рублей (за вычетомъ долговъ), а доходность торгово-промышленныхъ пред-

пріятій, если считать за доходъ податную прибыль, исчисляется въ *810* милл. рублей. Правда, эти исчисленія очень гадательны и скорѣе показываютъ только соотношенія, чѣмъ дѣйствительныя величины, между тѣмъ, какъ мы видѣли, на питаніе земскаго бюджета земля и лѣсъ даютъ 47 слишкомъ милл. рублей, а торговля и промышленность только 13—15 милл. руб. (если считать, что въ сборахъ съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ фигурируютъ отчасти и сборы съ заводскихъ, фабричныхъ и торгово-промышленныхъ помѣщеній).

Ясно, на что должна быть направлена реформа обложенія въ области мѣстныхъ самоуправленій: прежде всего должны быть уничтожены ограниченія, существующія для земствъ въ области обложенія торговли и промышленности. (См. мою брош.: «Земское обложеніе и его реформа»).

Какъ извѣстно, въ дополнительномъ обложеніи торговли и промышленности, т.-е. раскладочномъ и процентномъ сборѣ съ прибыли, земства не участвуютъ, и обложеніе торговли и промышленности у насъ построено по системѣ, напоминающей французскую систему, т.-е. здѣсь допускается только извѣстная надбавка къ основному налогу.

Должны быть и у насъ допущены къ имѣющему быть введеннымъ въ государственный бюджетъ подоходному налогу надбавки въ пользу земствъ и городовъ. Затѣмъ должно быть установлено такъ называемое спеціальное обложеніе и т. д.

Лучше всякихъ словъ анормальность состава нашего земскаго бюджета иллюстрируется прилагаемой при семъ діаграммой, вычерченной (какъ и другія діаграммы, помѣщенныя въ этомъ выпускѣ), по моему указанію, студентомъ Е. А. Никольскимъ.

Помимо указанныхъ крупныхъ статей, остальныя ничтожны, за исключеніемъ благонадежныхъ недоимокъ, фигурирующихъ въ размѣрѣ *6.264.000* рублей.

Вообще же, какими ничтожными средствами располагаютъ всѣ наши самоуправленія сравнительно съ другими странами! Такъ въ Англіи мѣстные расходы на человѣка—33,6 рубля при общей суммѣ государственныхъ расходовъ въ 39,3 рубля; въ Пруссіи мѣстные расходы на голову населенія—15,5 р.; во Франціи—13,4, а въ Россіи—2,2 р.!

Расходный земскій бюджетъ въ 1902 г. (къ діаг. № 2).

Расходы земствъ по 34 губерніямъ за 1902 г. составляли 101.038 тыс. руб., а за вычетомъ переходящихъ суммъ—95 045 тыс руб.

Наши земства располагаютъ весьма ничтожными средствами. Самоуправленія на западѣ имѣютъ въ своемъ распоряженіи громадные рессурсы, и въ этомъ, между прочимъ, выражалось тамъ довѣріе самоуправленію.

Самоуправленія выполняютъ много культурныхъ задачъ. Въ самомъ дѣлѣ, имъ не приходится вести войны, содержать флота, потому львиная доля средствъ затрачивается ими на культурныя цѣли

Такъ, на медицинскую часть наши земства затратили въ 1902 г. 28.460 тыс. руб., или 29,9% всего своего бюджета, между тѣмъ какъ государство на 1908 г. ассигнуетъ на медицинскую и ветеринарную часть только 5.428 тыс. руб. Надо замѣтить, что, сверхъ упомянутыхъ 28 милл. руб., земство расходуетъ еще 2.246 тыс. руб. на ветеринарную часть. Это въ прилагаемой здѣсь діаграммѣ включено въ рубрику «остальныхъ предметовъ земскихъ расходовъ».

На народное образованіе израсходовано было 17.888 тыс. руб., т.-е. 18,8% всего земскаго бюджета. На дорожную повинность—11,2 милл. руб., т.-е. 11,8% всего бюджета.

На содержаніе земскаго управленія—около 10 милл. руб., или 10,5% всего земскаго бюджета. На уплату земскихъ долговъ—около 7 милл. руб., или 7,3% всего земскаго бюджета. Сверхъ того, земство участвовало въ расходахъ правительственныхъ учрежденій въ суммѣ 5,7 милл. руб., или 6,1%, и остальные предметы земскихъ расходовъ поглотили 14,8 милл. руб., или 15,6% земскаго бюджета. Въ этой послѣдней рубрикѣ значатся отчисленія на образованіе разныхъ капиталовъ 3,4 милл. руб. По содѣйствію экономическому благосостоянію—3,1 милл. руб., на ветеринарную часть, какъ уже было упомянуто,—2,2 милл. руб. Отчислено на образованіе запасной суммы 1,8 милл. руб. На общественное призрѣніе—1,6 милл. руб. На устройство и содержаніе мѣстъ заключенія—912 тыс. руб. и на разные расходы—около 1,7 милл. руб.

Итакъ, крупнѣйшій расходъ въ нашемъ земскомъ бюджетѣ составляетъ медицинская часть, затѣмъ—народное образованіе. Эти два предмета поглощаютъ около *половины* всего земскаго бюджета.

Уже простой бѣглый взглядъ на земскій расходный бюджетъ показываетъ намъ, что весьма значительная доля его имѣетъ производительное назначеніе. Правда, нѣкоторые весьма важные расходы, какъ, напримѣръ, по содѣйствію экономическому благосостоянію, фигурируютъ въ очень скромныхъ цифрахъ, но здѣсь повинно то обстоятельство, что земства вообще располагаютъ очень скудными источниками средствъ.

Тенденція въ Западной Европѣ въ настоящее время въ пользу децентрализаціи управленія и переложенія многихъ функцій на органы самоуправленія, и въ нашемъ внутреннемъ управленіи это должно быть проведено: у насъ государственная машина слишкомъ перегружена. Но вмѣстѣ съ этимъ должны быть открыты и источники средствъ для нашихъ самоуправленій, и

при реформѣ русскаго государственнаго бюджета эта задача не должна ускользать отъ вниманія.

Но вмѣстѣ съ тѣмъ нужно серьезно подумать и о демократизаціи нашихъ самоуправленій, т.-е. объ измѣненіи избирательной системы и о созданіи болѣе мелкой ячейки.

Только при этихъ условіяхъ самоуправленія въ состояніи будутъ справиться съ удовлетвореніемъ множества задержанныхъ потребностей.

Земское представительство (къ діаг. № 3—4).

Одна изъ существеннѣйшихъ реформъ, которую намъ предстоитъ совершить, это реформа мѣстныхъ самоуправленій.

Нужно демократизовать наши самоуправленія.

Я помню, на старообрядческомъ съѣздѣ, когда зашла рѣчь о земствѣ, старообрядцы, собравшіеся изъ разныхъ мѣстъ Россіи, горячо жаловались на теперешнее земство, которое, по ихъ словамъ, совершенно игнорируетъ интересы крестьянъ.

Въ самомъ дѣлѣ, представительство въ настоящее время организовано крайне дурно. Такъ, по даннымъ, приводимымъ Б. Веселовскимъ («Къ вопросу о классовыхъ интересахъ въ земствѣ», стр. 53), одинъ гласный приходится по Московской губ. отъ крестьянъ на 16.189 десятинъ, у разночинцевъ—на 4.815, а у дворянъ—на 1.806 дес.

По Самарской губ. 1 гласный отъ крестьянъ въ 1903 г. приходится на 98.465 дес., у разночинцевъ—на 30.028 дес., а у дворянъ—на 7.956.

Отсюда видно, какъ неравномѣрно представлены интересы крестьянства и дворянства.

Прилагаемая діаграмма наглядно это рисуетъ.

Реформа 1890 г. сильно сократила количество гласныхъ отъ крестьянъ. Такъ, до 1890 г. по 34 губ. крестьяне составляли 41,4%, землевладѣльцы—45,5%, города—13,1%.

Послѣ 1890 г. количество гласныхъ отъ крестьянъ сильно сократилось, и по даннымъ тѣхъ же 34 земскихъ губ. гласные-крестьяне стали составлять всего 30,9%, городскіе гласные—15,6%, а землевладѣльцы—53,5%. Слѣдовательно, роль послѣднихъ была усилена.

Это измѣненіе въ составѣ гласныхъ наглядно рисуется въ двухъ прилагаемыхъ діаграммахъ (д. № 4).

Итакъ, въ земствахъ преобладаютъ землевладѣльцы и землевладѣльческіе интересы, притомъ послѣ реформы 1890 г. значеніе ихъ было усилено за счетъ крестьянъ.

Это преобладаніе землевладѣльческихъ интересовъ оказываетъ сильнѣйшее вліяніе на всю дѣятельность земствъ.

Такъ, прежде всего это сказывается въ оцѣнкѣ земли. Земля землевладѣльцевъ оцѣнивается обычно ниже крестьянской земли, а это имѣетъ чрезвычайно важное значеніе, такъ какъ такимъ путемъ часть налогового бремени перебрасывается на крестьянскія массы.

Землевладѣльцы очень снисходительно относятся къ своимъ собственнымъ недоимкамъ, неисправно платятъ они земскіе сборы, за ними образуются крупныя недоимки; затѣмъ они нерѣдко слагали съ себя эти недоимки, и недостающія суммы раскладывались на всѣхъ плательщиковъ, въ томъ числѣ и на крестьянъ.

Съ крестьянъ причитающіяся суммы взыскивались, землевладѣльцы же опять нерѣдко не платили, и опять недостающія суммы разверстывались между всѣми плательщиками. Въ такомъ направленіи, по счастливому выраженію Шрейдера, эволюціонизировалась частновладѣльческая недоимка...

Эти частновладѣльческіе интересы проявлялись въ организаціи натуральныхъ повинностей, они же отражались и на другихъ отрасляхъ земской дѣятельности.

Между тѣмъ намъ необходимо вступить на путь децентрализаціи внутренняго управленія, т.-е. много задачъ надо передать самоуправленіямъ, какъ-то: народное образованіе, медицинскую помощь и т. д. Нужно снабдить достаточными средствами наши самоуправленія.

Но чтобы самоуправленія правильно выполняли свои задачи, нужно демократизовать ихъ, изгнать изъ нихъ этотъ аристократическій, узкій, частновладѣльческій духъ.

Только иная организація въ демократическомъ направленіи можетъ поставить на правильную почву наши органы самоуправленія.

Сберегательныя кассы и земскій кредитъ (къ діаг. № 5).

Не только наши земства снабжены недостаточными средствами, но для нихъ не организованъ у насъ кредитъ, а между тѣмъ такой кредитъ надо бы организовать, и для этой цѣли можно было бы воспользоваться отчасти средствами сберегательныхъ кассъ.

Въ сберегательныхъ кассахъ скопляются громадныя средства, и вопросъ о помѣщеніи этихъ послѣднихъ—вопросъ первостепенной важности.

Въ самомъ дѣлѣ, мы имѣемъ достаточно развѣтвленную по Россіи систему насосовъ—6.679 сберегательныхъ кассъ (на 1 января 1907 г.), и эти насосы выкачиваютъ средства со всей Россіи.

На 1 января 1907 г. денежные вклады составляли 1 милліардъ 35 милліоновъ рублей. Сверхъ того вклады процентными бумагами—237,4 милліона рублей по номинальной стоимости.

Вотъ какими громадными средствами располагаютъ наши сберегательныя кассы.

Часть, конечно, имъ приходится хранить на текущемъ счету въ государственномъ банкѣ на случай востребованія вкладовъ, и въ 1902 году средній балансовый остатокъ суммъ, находящихся на текущемъ счету въ государственномъ банкѣ, достигалъ 109,4 милліоновъ рублей, т.-е. 14,63% всей суммы денежныхъ вкладовъ, но затѣмъ суммы на текущемъ счету уменьшаются, и въ 1903 году онѣ достигаютъ 97 милліоновъ

руб., въ 1904 году—62 милл. руб., въ 1905 году—50,7 милл. руб., въ 1906 году—29,7 милл. руб., т.-е. 3,14% всей суммы денежныхъ вкладовъ. Это уменьшеніе суммъ, находящихся на текущемъ счету, объясняется, вѣроятно, тѣмъ, что стали интенсивнѣе использовать сберегательныя кассы для реализаціи государственныхъ займовъ.

Куда же помѣщаютъ свои средства сберегательныя кассы?

Вѣдь это—громадная сила въ рукахъ правительства, и направленіе этихъ средствъ въ ту или другую область можетъ оказать сильное вліяніе на экономическую политику.

По даннымъ за 1905 г., изъ 1,001 милл. руб. сберегательныя кассы помѣстили въ $4^1/_2$% и 4% свидѣтельства крестьянскаго поземельнаго банка 318.784 тыс. руб.; 3% и 3,5% закладныхъ листовъ государственнаго дворянскаго земельнаго банка онѣ имѣли на 167.800 тыс. руб., да закладныхъ листовъ разныхъ земельныхъ банковъ—на 18,2 милл. руб.; слѣдовательно, свидѣтельствъ крестьянскаго поземельнаго банка да закладныхъ листовъ дворянскаго банка было на 486,6 милл. руб., а на 1 января 1907 года они въ портфелѣ сберегательныхъ кассъ возросли до 539,1 милл. руб., закладные же листы частныхъ земельныхъ банковъ упали до 17 милл. руб. по номинальной стоимости.

Желѣзнодорожные займы фигурировали въ размѣрѣ 316,3 милл. руб.; сверхъ того, нѣкоторые другіе желѣзнодорожные займы, какъ-то: облигаціи перваго общества подъѣздныхъ путей въ Россіи, на 6,6 милл. руб., а на 1 января 1907 г. желѣзнодорожные займы въ портфелѣ сберегательныхъ кассъ увеличились до 367,5 милл. руб.

Государственные займы фигурировали въ суммѣ 173,4 милл. руб., въ томъ числѣ ренты было на 58,4 милл. руб., 3,6% и 3% билетовъ государственнаго казначейства

(серіи)—на 31,7 милл. руб, 6%, 5%, 4% и 3% билетовъ государственной комиссіи погашенія долговъ—на 1,199 тыс. руб., и затѣмъ государственныхъ процентныхъ бумагъ разныхъ займовъ — на сумму свыше 81 милл. руб.

На 1 января 1907 года государственные заимы въ портфелѣ сберегательныхъ кассъ увеличились до 198,5 милл. руб.

Итакъ, поземельные займы, считая и закладные листы частныхъ банковъ, на 1 января 1907 года составляли 556,1 милл. руб. или 49,6%, т.-е. около одной половины: желѣзнодорожные займы составляли 32,7% и государственные—17,7%.

Вообще же количество процентныхъ бумагъ съ 1,001 милл. руб. въ 1905 году увеличилось къ 1 января 1907 года до 1,122 милл. руб.

На прилагаемой діаграммѣ изображенъ портфель сберегательныхъ кассъ за 1905 г.

Теперь, какъ мы видѣли, измѣненія въ немъ произошли небольшія: главнымъ образомъ, увеличилось количество 4,5% свидѣтельствъ крестьянскаго земельнаго банка и 4% государственной ренты.

1906 годъ былъ не легкимъ годомъ для сберегательныхъ кассъ вслѣдствіе вытребованія вкладовъ, какъ отголоска бойкота сберегательныхъ кассъ въ концѣ 1905 года; пришлось продать часть процентныхъ бумагъ изъ фонда сберегательныхъ кассъ, и отсюда убытокъ получился въ размѣрѣ 1,3 милл. руб.

Сверхъ того, пришлось занимать у государственнаго банка, чтобы возвращать вытребываемые вклады, и за это пришлось ему уплатить въ 1906 году 476,6 милл. руб., да 10,5 тысячъ по этому же займу было уплачено еще въ 1905 году; слѣдовательно, всего по этимъ займамъ у государственнаго банка было ему уплачено 487,2 тыс. руб.

Чистая прибыль сберегательныхъ кассъ выразилась потому всего въ размѣрѣ 0,7 милл. руб.

Запасный капиталъ увеличился до 26,2 милл. руб.

Итакъ, мы видимъ, громадный резервуаръ сберегательныхъ кассъ направляется на питаніе земельнаго кредита, на покупку свидѣтельствъ крестьянскаго поземельнаго банка и закладныхъ листовъ дворянскаго земельнаго банка, и только въ небольшой части пріобрѣтаются закладные листы частныхъ земельныхъ банковъ, затѣмъ идутъ желѣзнодорожныя облигаціи и государственные займы.

Но сберегательныя кассы у насъ ничего не удѣляютъ на поддержаніе городского и земскаго кредита: облигаціи городскихъ займовъ не фигурируютъ въ портфелѣ сберегательныхъ кассъ.

Сберегательныя кассы не выдаютъ ссудъ и учрежденіямъ мелкаго кредита, какъ то имѣетъ мѣсто въ Германіи.

За 1906 годъ было вновь пріобрѣтено облигацій: Московско-Виндаво-Рыбинской жел. дор.—на 21,4 милл. руб., Московско-Казанской жел дор.—на 9,3 милл. руб., Владикавказской жел. дор.—на 5,2 милл. руб., а между тѣмъ лучше было бы, если бы часть своихъ средствъ сберегательныя кассы направили въ учрежденія мелкаго кредита. Тогда сберегательныя кассы не только бы выполняли роль насосовъ, выкачивающихъ средства изъ разныхъ мѣстъ Россіи, но и приняли бы на себя роль планомѣрнаго распредѣлителя этихъ средствъ для оживленія производительныхъ силъ Россіи.

Мы вполнѣ понимаемъ, что въ сберегательныхъ кассахъ государственное казначейство находитъ поддержку государственнаго кредита, но, по крайней мѣрѣ, части средствъ должно быть дано иное назначеніе.